**Deutscher Bundestag** **Drucksache 17/7093**

**17. Wahlperiode** 23. 09. 2011

# Kleine Anfrage

**der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Marieluise Beck (Bremen), Viola von Cramon-Taubadel, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Agnes Malczak, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## Menschenrechtsklauseln in Verträgen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland

Am 28. November 1991 beschloss die Europäische Kommission, dass es ein Ziel der Europäischen Union (EU) sei, durch ihre Interaktionen mit Drittstaaten zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in den Partnerländern der EU beizutragen. Positive Anreize sollten dabei Vorrang vor Sanktionen haben. Damit von Vergünstigungen oder Geldern der EU nicht Regime profitierten, die offensichtlich gravierende Menschenrechtsverletzungen verüben, beschloss der Europäische Rat am 29. Mai 1995, in alle Abkommen mit Drittländern eine Klausel einzufügen, um die Abkommen in Fällen von Menschenrechtsverletzungen aussetzen zu können. Seitdem ist der Respekt für Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil jedes Abkommens, was gemäß Artikel 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge den Vertragsparteien erlaubt, geeignete Maßnahmen bis hin zur Aussetzung des Abkommens zu ergreifen, wenn eine Seite einen wesentlichen Bestandteil des Abkommens nicht erfüllt. Von einigen Ausnahmen abgesehen hat die EU seitdem Menschenrechtsklauseln in Abkommen mit Drittländern eingefügt.

Die Einhaltung der Menschenrechtsklauseln wird in der Regel so überwacht, dass eine Vertragspartei Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen auf einer Sitzung des Assoziationsrats des jeweiligen Abkommens, in dem die Vertragsparteien vertreten sind und der die Einhaltung des Abkommens überwachen soll, zur Sprache bringt. Können die Hinweise nicht entkräftet werden, kann das Abkommen ausgesetzt werden.

Die hohe Stellung von Menschenrechten in Abkommen mit der EU ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich. Die Anwendung der Klauseln ist allerdings nicht einheitlich. Auch birgt die Formulierung der Klauseln einen erheblichen Deutungsspielraum.

Auch die Bundesregierung nennt die Klauseln als Bestandteil ihrer Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (siehe Bundestagsdrucksache 17/2840). Als Mittel der bilateralen Menschenrechtspolitik Deutschlands werden Menschenrechtsklauseln allerdings nicht explizit erwähnt. Angesichts dessen, dass die Menschenrechtsklausel seit Jahren fester Bestandteil internationaler Verträge ist, stellt sich die Frage, inwieweit solche Klauseln von der Bundesregierung genutzt oder weiterentwickelt werden, um die ehrgeizigen Ziele hinsichtlich der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (der EU oder Deutschlands) zu erreichen.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Sollen die Menschenrechtsklauseln nach Ansicht der Bundesregierung gewährleisten, dass durch das Abkommen und seine Folgen die Menschenrechte in den Staaten der Vertragsparteien nicht beeinträchtigt werden?
2. Inwieweit folgt die Bundesregierung der Auffassung des Europäischen Parlaments (z. B. Report on the evaluation of EU sanctions, 2008/2031(INI)), dass der Schutz von Menschenrechten durch Sanktionen und geeignete Maßnahmen im Prinzip höher wiegt als eventuell zu erwartende wirtschaftliche Nachteile durch jene Maßnahmen für EU-Bürger und die wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten?
3. Inwieweit hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass Menschenrechtsklauseln in zukünftigen Abkommen die Formulierung des Cotonou-Abkommens, dabei insbesondere die Artikel 9 und 96, erhalten?
4. Führen Bundesregierung und EU eine regelmäßige Evaluation der Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln durch, und wenn ja, von welchen Stellen und auf der Grundlage welcher Indikatoren, Benchmarks und Informationen wird diese Evaluation durchgeführt?
5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln?
6. Inwieweit hält die Bundesregierung es für sinnvoll, ein Human Rights Impact Assessment (HRIA) vor Abschluss der Verhandlungen von Abkommen mit Drittländern durchzuführen und dessen Ergebnisse in die Verhandlungen einfließen zu lassen?
7. In welcher Form beteiligt sich die Bundesregierung daran, die konkreten geeigneten Maßnahmen zu wählen, die ergriffen werden, falls festgestellt wurde, dass ein Drittland wesentlichen Bestandteilen eines EU-Abkommens nicht nachgekommen ist, und welche Institution legt fest, wie sich die Bundesregierung in den entsprechenden Verhandlungen positioniert?
8. Inwiefern erachtet es die Bundesregierung für sinnvoll, einen Beschwerdemechanismus in EU-Abkommen einzurichten, um nichtstaatlichen Akteuren zu ermöglichen, sich über durch EU-Abkommen entstandene Menschenrechtsverletzungen zu beschweren?

   Wenn nein, warum nicht?

   Wenn ja, wie sollte ein solcher Beschwerdemechanismus ausgestaltet sein, und welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um einen solchen Beschwerdemechanismus einzurichten?
9. Wie bewertet die Bundesregierung die Wirkung einer stärkeren Transparenz und Öffentlichkeit der Beratungen der Vertragsausschüsse, die über etwaige Verletzungen der Respektierung von Menschenrechten in den jeweiligen Vertragsstaaten verhandeln, beispielsweise durch Ex-post-Unterrichtungen?
10. Inwieweit hält es die Bundesregierung für zweckdienlich, Unterausschüsse in den Vertragsausschüssen einzurichten, die sich vor allem mit menschenrechtsrelevanten Themen beschäftigen (wie z. B. im Assoziationsrat zum Assoziationsabkommen zwischen der EU und Algerien, wo ein solcher Unterausschuss am 20. Mai 2011 eingerichtet wurde, siehe 2011/325/50, Official Journal L 146, 01/06/2011 P. 0018 - 0020)?
11. Inwieweit erachtet es die Bundesregierung als sinnvoll, den Deutschen Bundestag mindestens einmal pro Jahr über den Stand laufender Verhandlungen über Abkommen zu unterrichten und anschließend die Möglichkeit zu gewähren, Empfehlungen abzugeben, und erwägt die Bundesregierung,

die jeweiligen Verhandlungsposition vom Deutschen Bundestag mandatieren zu lassen?

12. Bei welchen Abkommen hat sich die Bundesregierung aus welchen Gründen dafür eingesetzt, dass ein Abkommen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt wird (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

13. Welche (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten geschlossen hat, enthalten Menschenrechtsklauseln?

14. In welche (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten geschlossen hat, beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen von Nach- oder Neuverhandlungen, Menschenrechtsklauseln aufzunehmen?

15. In welche künftigen (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten schließen möchte, beabsichtigt die Bundesregierung, Menschenrechtsklauseln aufzunehmen?

16. Gibt es eingespielte Verfahren, wie im Rahmen der EU eine gemeinsame Verhandlungsposition für den Fall festgelegt wird, dass nach der Beratung in einem Assoziationsausschuss festgestellt wurde, dass eine Verletzung der Menschenrechtsklauseln stattgefunden hat und eine angemessene Maßnahme ergriffen werden soll?

17. Welche Maßnahmen, die unterhalb der Schwelle der Aussetzung des betreffenden Abkommens liegen, wurden bislang von der EU in Reaktion auf eine Verletzung der Menschenrechtsklauseln ergriffen, und inwieweit tragen diese Maßnahmen nach Einschätzung der Bundesregierung jeweils zur Verbesserung der Menschenrechtslage im Zielland der Maßnahme bei (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

18. In welchen Fällen wurden trotz Verstößen gegen die Menschenrechtsklauseln durch das Partnerland von Seiten der Bundesregierung und der EU keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, und aus welchen Gründen wurde von Konsequenzen abgesehen (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

19. Inwieweit folgt die Bundesregierung der Einschätzung, dass den Vertragsausschüssen, die die Einhaltung des Abkommens überwachen, nicht genügend Kompetenzen zur Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen aus der bisherigen Standardformulierung der Menschenrechtsklausel in EU-Abkommen erwachsen, weil diese nur die Respektierung von Menschenrechten als wesentliches Element des Abkommens vorsieht, aber nicht den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (siehe z. B. Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements von Lorand Bartels, Studie im Auftrag des EU-Parlaments, NT/584/584520EN vom 29. September 2005)?

20. Wie und auf welcher Grundlage werden Menschenrechtsfragen in die Tagesordnungen der Assoziationsräte einbezogen?

21. Inwieweit könnten nichtstaatliche Akteure und Experten nach Ansicht der Bundesregierung die Umsetzung der Menschenrechte im Rahmen der Abkommen – z. B. durch mit dem Assoziationsrat verbundene Arbeitsgruppen oder durch ihre Teilnahme an Unterausschüssen – überwachen und darüber Bericht erstatten?

22. Welche Mängel sieht die Bundesregierung im Hinblick auf einen eindeutigen Umsetzungsmechanismus von Menschenrechtsklauseln?

23. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung sinnvoll, die Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (15114/05 vom 2. Dezember 2005) so zu erweitern, dass sie ausdrücklich auch eine Aussetzung oder Kündigung von Abkommen mit Drittstaaten beinhalten, und wenn nein, warum nicht?
24. Sind die Kriterien für die Einleitung eines Konsultationsverfahrens oder die Anwendung restriktiver Maßnahmen aus Sicht der Bundesregierung objektiv oder hängen sie eher von politischen oder wirtschaftlichen Interessen ab?

    Inwieweit würde ein genauer festgelegtes Verfahren eine objektive Anwendung erleichtern?

    Wie sollten die Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene bei diesem Verfahren in den Entscheidungsprozess über die Einleitung von Konsultationen oder die Aussetzung eines Abkommens einbezogen werden?
25. Welchen Stellenwert haben Menschenrechtsklauseln in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, und sieht die Bundesregierung in Menschenrechtsklauseln ein geeignetes Instrument, um die Menschenrechtslage in Partnerländern zu verbessern?
26. Inwieweit fließen Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Verhandlungen in Assoziationsräten in die Vorbereitung und Ausgestaltung von Menschenrechtsdialogen (und vice versa) ein, und inwieweit ist die Bundesregierung der Auffassung, dass im Zuge der geplanten Intensivierung der Menschenrechtsdialoge (siehe Bundestagsdrucksache 17/6696) auch das Instrument der Menschenrechtsklauseln und ihrer Überwachung intensiviert werden sollte?
27. Welche Maßnahmen sind nach Einschätzung der Bundesregierung geeignet, um die Verhandlungen von Menschenrechtsverletzungen in den Kooperations- und Assoziationsräten „interaktiver“ im Sinne der Antwort der Bundesregierung auf die Mündliche Frage des Abgeordneten Tom Koenigs (Frage 53 vom 6. Juli 2011, Plenarprotokoll 17/119, S. 13865 A) zu gestalten, und wie geht die Bundesregierung vor, um dieses Ziel zu erreichen?

Berlin, den 23. September 2011

**Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion**

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333